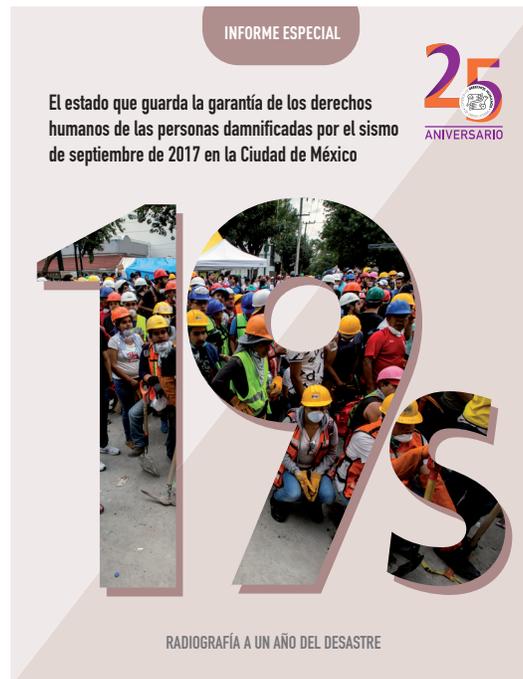


**Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.  
*Informe especial. El estado que guarda la garantía de los derechos humanos de las personas damnificadas por el sismo de septiembre de 2017 en la Ciudad de México. Radiografía a un año del desastre. México: CDHDF, 2018.***

(Reseña)

Mayra Ortiz Ocaña\*



\* Licenciada en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Integrante de Documenta desde Abajo 19S, proyecto que articula los esfuerzos de organizaciones de derechos humanos, sociedad civil y brigadas de estudiantes de diversas universidades para construir un repositorio no oficial de diferentes afectaciones del sismo del 19 de septiembre de 2017, a partir de un enfoque de derechos. Es abogada en la Oficina de Defensoría de los Derechos de la Infancia, A. C.

El texto a ser reseñado corresponde al Informe especial que presentó la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (en adelante CDHDF o Comisión) en relación con las violaciones a derechos humanos derivadas del sismo del 19 de septiembre de 2017. Las conclusiones a las que llega la CDHDF provienen de las quejas a su cargo, una audiencia pública con las personas damnificadas que se llevó a cabo el 16 de marzo de este año, una reunión con madres y padres de familia que representaban a las escuelas afectadas, trabajo de intervención territorial en la ciudad, reuniones de trabajo con sociedad civil, academia y autoridades, entre otras acciones.<sup>2</sup>

A partir de lo anterior, el texto se divide en tres partes. En la primera se relatan los hechos relacionados con los sismos de septiembre de 2017; en la segunda, se menciona la respuesta de las distintas autoridades públicas en la Ciudad de México, en las que se incluyen la Jefatura de Gobierno, la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Protección Civil, el Instituto para Seguridad de las Construcciones, la Comisión para la Reconstrucción, entre otras; en la tercera parte la normatividad sobre la reconstrucción, lo que incluye la ley y el programa; y finalmente, se aborda el estado inconstitucional de cosas, que se refiere a la declaración de necesidad de protección de derechos constitucionales de una comunidad de personas que sufren de forma sistemática, prolongada y significada la violación a éstos, sin recibir la atención necesaria por parte de las autoridades.<sup>3</sup>

En la segunda parte se analizan las problemáticas y falta de garantía de los derechos humanos a un año del desastre. Las problemáticas abordadas por la CDHDF se agrupan en nueve rubros, en los cuales se incluyen dos apartados: el primero, hechos, casos y problemáticas, en las que se narra la forma en que se están violando los derechos de las personas, incluyendo testimonios de víctimas y personal de la CDHDF; y el segundo apartado expone las obligaciones de las autoridades en relación con los derechos violados y cada rubro finaliza con la identificación de problemáticas en cada una. Los nueve rubros del capítulo con su respectiva problemática son:

---

<sup>2</sup> CDHDF, *Informe especial. El estado que guarda la garantía de los derechos humanos de las personas damnificadas por el sismo de septiembre de 2017 en la Ciudad de México. Radiografía a un año del desastre* (México: CDHDF, 2018).

<sup>3</sup> Leonardo García Jaramillo, *Constitucionalismo deliberativo: estudio sobre el ideal deliberativo de la democracia y la dogmática constitucional del procedimiento parlamentario* (México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015),188.

Rubro	Problemática
Respecto del derecho a la vida y los derechos de las víctimas: verdad, justicia y reparación integral.	Irregularidades en procesos de construcción que vulneran el derecho a la vida y obstáculos en el acceso a la justicia para las víctimas.
Respecto del derecho a un espacio público seguro.	Falta de certeza, claridad y transparencia sobre las condiciones del suelo de la ciudad, e inadecuada atención de la infraestructura urbana y los servicios públicos.
Respecto del derecho a la protección de las personas desplazadas por desastres provocados por fenómenos naturales.	Se advierte la existencia de un preocupante escenario de desplazamiento forzado de personas a raíz del desastre. Dicha situación se ve agravada por la falta de información oficial al respecto.
Respecto del derecho a la vivienda.	Se ha demostrado la falta de supervisión de condiciones estructurales de los inmuebles y la existencia de obstáculos para acceder a los dictámenes estructurales y estudios sobre riesgos geológicos; así como irregularidades y deficiencias en las acciones realizadas, entre otros aspectos. Además, se advierten afectaciones al derecho a la ciudad al orientar la reconstrucción desde criterios privados y mercantiles más que desde la garantía de la función social de la ciudad.
Respecto del derecho a la protección especial de grupos de atención prioritaria.	Falta de un enfoque diferencial e integral que permita identificar las necesidades particulares de la población damnificada integrante de grupos de atención prioritaria –como niñas, niños y adolescentes; mujeres; personas mayores; personas indígenas, personas con discapacidad, entre otros–; para diseñar e implementar medidas especiales, adecuadas y pertinentes que garanticen y protejan sus derechos.
Respecto del derecho a la autodeterminación personal y a un nivel de vida adecuado.	Se advierten múltiples impactos negativos en la vida de las personas damnificadas y en sus proyectos de vida individual y familiar; así como la insuficiente atención psicosocial por parte de las autoridades que han privilegiado la reconstrucción material sobre la social. Además, se evidencian casos de afectaciones económicas y laborales frente a las cuales las acciones públicas para su atención han sido insuficientes e inadecuadas.
Respecto de los derechos colectivos y la reconstrucción social de las comunidades afectadas.	Se advierte que no han sido considerados los impactos en la vida social de las comunidades afectadas ni su participación efectiva en el proceso de reconstrucción social y comunitaria. Falta implementar mecanismos de mediación comunitaria que fortalezcan la cohesión social. Asimismo, es necesaria la reactivación económica en las zonas afectadas.
Respecto del derecho a la seguridad y a la cultura de prevención.	La ciudad no cuenta con una política de prevención y gestión integral pertinente y adecuada del riesgo, situación que se agrava por la falta de acceso a información oportuna, accesible y suficiente, lo que implica que se vea limitada la participación de la población damnificada en el diseño y toma de decisiones, lo que coloca a las personas en una situación de riesgo.
Respecto de la transparencia y el máximo uso de los recursos disponibles.	Se advierte la falta de transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos públicos y privados en el marco del sismo y la reconstrucción, lo cual genera incertidumbre, desconfianza e inconformidad de las personas damnificadas hacia las autoridades.

Por último, la CDHDF presenta un capítulo de posicionamiento y propuestas en relación con las problemáticas identificadas. Las propuestas específicas son dirigidas a autoridades en concreto para el mejoramiento de la situación de los derechos de las personas damnificadas.

## Comentario de la obra

El comentario que a continuación se hará al texto de la CDHDF tiene como base de referencia el proyecto Documenta desde Abajo 19S, un ejercicio ciudadano independiente que incluyó la participación de estudiantes y profesores, junto con organizaciones de derechos humanos y colectivos de la sociedad civil. Este proyecto consistió en la documentación de violaciones a derechos humanos derivadas del sismo, a través del levantamiento de tres formularios que fueron contestados por las personas damnificadas por el sismo en las principales delegaciones afectadas, todo ello gracias al esfuerzo de 45 brigadas organizadas por profesores de las facultades de Derecho, Ciencias Políticas y Geografía de la Universidad Autónoma de México (UNAM); los programas de maestría y doctorado en Antropología Social del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS); las facultades de Derecho, Sociología y Ciencias Políticas, y Comunicación y Cultura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM); el programa de maestría del Instituto Mora; y la Facultad de Derecho del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Asimismo, las organizaciones Habitat International Coalition América Latina, el Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria y el colectivo ciudadano Hoy por México. Desde un inicio el proyecto intentó llegar a los lugares marginalizados de la atención pública (incluyendo las delegaciones de Tláhuac, Iztapalapa, La Magdalena Contreras y Milpa Alta), haciendo énfasis en las distintas demarcaciones, tanto en albergues oficiales como en campamentos ciudadanos. El levantamiento de la información se dio entre finales de octubre y mediados de diciembre de 2017.

Los tres formularios señalados se enfocaban en: el primero, la situación de albergues y campamentos; el segundo, en las afectaciones sufridas por individuos y familias; y el tercero, sobre edificaciones.

Posteriormente, los datos fueron procesados gracias al trabajo de Jaime Vera y el resto del equipo coordinador del proyecto. Los resultados de las preguntas fueron traducidos en clave de violaciones a derechos humanos. El informe completo fue publicado el 12 de septiembre de 2018 y puede ser consultado en la página <http://documentadesdeabajo.org>.

Las problemáticas identificadas y conclusiones enunciadas en el Informe de la CDHDF sin duda coinciden ampliamente con los hallazgos encontrados en el trabajo de Documenta. No obstante, consideramos que el informe elaborado por dicha organización ofrece una documentación más profunda y extensa del tipo de violaciones a los derechos humanos que el de la CDHDF.

Una de las coincidencias principales entre el proyecto y la CDHDF es el reconocimiento de la construcción social de los desastres. Es muy común que los efectos catastróficos asociados a los fenómenos naturales se vinculen a fuerzas incontrolables que no son responsabilidad humana y de esta manera no atribuibles al Estado.<sup>4</sup> Aunque, es imposible impedir que ocurra de un fenómeno natural, sin duda es posible mitigar al máximo los daños que puedan generar en las personas. En este sentido, ¿cómo prever la ocurrencia de fenómenos naturales? los efectos catastróficos son socialmente construidos y estos efectos suelen estar relacionados con acciones u omisiones respecto de las cuales el Estado tiene responsabilidad.

Así, la CDHDF reconoce que los fenómenos naturales no necesariamente deben provocar desastres sino que “es debido a la falta de prevención, planificación y acciones adecuadas y efectivas que fenómenos naturales como los sismos pueden derivar en eventos perjudiciales o sucesos dañinos, e incluso llegar al extremo de ser catastróficos”.<sup>5</sup> Lo cual transforma este tema en una cuestión de derechos humanos y no de ocurrencia sin responsabilidad.

Otro punto digno de resaltar del informe es la situación de las personas damnificadas como desplazamiento forzado ante desastres provocados por fenómenos naturales. Dicho reconocimiento es relevante puesto que así es posible la aplicación de los estándares más altos del derecho internacional para su protección, lo cual incluye la obligación de brindar ayuda humanitaria, de estabilización económica y la restitución de la vivienda mediante el retorno voluntario o la reubicación informada.<sup>6</sup>

Este enfoque ha estado completamente ausente en el actuar de las autoridades de la Ciudad de México, pues no existe información oficial sobre las personas que no han podido regresar a sus casas tras los sismos de septiembre.<sup>7</sup>

No obstante la gran coincidencia en general con el diagnóstico de la Comisión, es necesario resaltar algunas piezas faltantes que deben ser tomadas en cuenta para contar con una visión integral de las violaciones a derechos humanos por el sismo de septiembre de 2017.

---

<sup>4</sup> Véase Jesús Macías, *Los modelos gubernamentales para enfrentar los problemas del riesgo-desastre (Defensa Civil, Protección Civil, Manejo de Emergencias)* (México: 2016).

<sup>5</sup> CDHDF, *Informe especial. El estado que guarda la garantía de los derechos humanos de las personas damnificadas por el sismo de septiembre de 2017 en la Ciudad de México. Radiografía a un año del desastre*, 12.

<sup>6</sup> Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas (Principios Pinheiro). Sub-Comisión de Protección y Promoción de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (E/CN.4/Sub.2/2005/17).

<sup>7</sup> CDHDF, *Informe especial. El estado que guarda la garantía de los derechos humanos de las personas damnificadas por el sismo de septiembre de 2017 en la Ciudad de México. Radiografía a un año del desastre*, 44.

## Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA)

Una cuestión vital –y que se dejó de lado en el informe– fue la identificación de violaciones y recomendaciones en torno a los DESCAs de forma autónoma y no subsumida a otros derechos como el del mínimo vital. El único que es abordado de una forma muy breve es el derecho a la vivienda.

De los relatos e investigaciones que se incluyen en el informe es posible identificar la violación de varios DESCAs, como el derecho al agua, a la alimentación, a la educación y a la salud. Es necesario que las violaciones sean pensadas desde esta perspectiva autónoma pues de lo contrario se invisibilizan obligaciones de las autoridades. Por ejemplo, respecto del derecho a la educación. Si bien en el informe se identifica el daño a los edificios de las escuelas, esto no basta para identificar las obligaciones y medidas a corto, mediano y largo plazo que le corresponden realizar a las autoridades para garantizar el derecho a la educación, atendiendo a los criterios mínimos de disponibilidad, accesibilidad, adecuación cultural, asequibilidad, entre otros.<sup>8</sup>

El derecho al agua es otro derecho cuyo cumplimiento debe ser verificado de forma autónoma, pues tanto las condiciones en las que estaban y están las personas en albergues y campamentos como de algunas zonas de la ciudad son violatorias de los estándares internacionales en la materia y deben ser analizadas caso por caso.

Por ejemplo, nuestros datos muestran que hubo serias carencias en los campamentos para acceder a insumos básicos, a pesar de que el Estado tiene la obligación de garantizarlos tanto a albergues oficiales como a campamentos ciudadanos. Solo 29% de los campamentos tenía una provisión garantizada y gratuita de servicios públicos básicos, 4% tenía una provisión garantizada pero no gratuita y 67% de los albergues y campamentos no tenían una provisión garantizada.

## Enfoque diferenciado por razones económicas, de género y diferencias étnicas

Una cuestión que arrojaron los datos de Documenta y que no es abordada profundamente en el informe es el trato diferenciado que recibieron las personas damnificadas en relación

<sup>8</sup> Véase Comité DESC, Observación General 4 (1991). El derecho a una vivienda adecuada (E/1992/23); Observación General 13 (1999). El derecho a la educación (artículo 13) (E/C.12/GC/24); Comité DESC, Observación General 14 (2000) El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12) (E/C.12/2000/4).

con la delegación en la que viven. El trato diferenciado coincide con los índices de pobreza en las demarcaciones de la Ciudad de México.

Las delegaciones en las que se realizó trabajo de documentación fueron Benito Juárez, Coahuacán, Cuauhtémoc, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac y Xochimilco. Se realizó una distinción entre delegaciones centrales y periféricas, clasificación que no sólo atiende a una cuestión geográfica sino también a los números de Coneval<sup>9</sup> en los que se identifica a las delegaciones con mayor porcentaje de situación de pobreza. De las delegaciones mencionadas, las primeras tres son centrales y las restantes cinco son periféricas.

Es importante señalar que los datos en los que se encontró mayor disparidad entre delegaciones fueron aquellos arrojados por la encuesta sobre albergues y campamentos. Por ejemplo, en 73% de los campamentos ubicados en las delegaciones periféricas hubo problemas con otros actores sociales, principalmente con las autoridades delegacionales, por falta de apoyos en 75% de los casos. En contraste, en los ocho campamentos de las delegaciones centrales, los problemas fueron, en la mitad de los casos, con la comunidad circundante y por una diversidad de motivos.

Otro dato que debe ser tomado en cuenta es que en las delegaciones periféricas, las pocas autoridades que se presentaron fueron del gobierno central de la Ciudad de México. En contraste, las autoridades delegacionales estuvieron por completo ausentes en las delegaciones periféricas. Esto se conecta con que el principal abuso ocurrido en las delegaciones periféricas se centró en la ausencia de las autoridades. Por otro lado, el abuso en las delegaciones centrales se refiere a violencia, amenazas de desalojo, entre otras.

Un dato adicional sobre las autoridades es que en general existió ausencia de órganos de protección de derechos humanos durante la emergencia. Lo anterior fue sumamente grave en las delegaciones periféricas en 82% de los casos, mientras que ocurrió en 60% en las demarcaciones centrales.

Es preciso que las investigaciones de la Comisión ahonden en los temas de irregularidades y abusos que ocurrieron dentro de los albergues y campamentos, que son los lugares que debieron tener los reflectores los días siguientes al sismo, pues ahí se concentraban las personas damnificadas, además se debe tener un enfoque diferenciado. Por ejemplo, se

---

<sup>9</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, "Pobreza a nivel municipio 2015", [https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/DistritoFederal/Paginas/pobreza\\_municipal2015.aspx](https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/DistritoFederal/Paginas/pobreza_municipal2015.aspx) (Fecha de consulta: 9 de septiembre de 2018).

documentó que existían albergues en los que había principalmente mujeres, niñas y niños, grupos que requieren una atención prioritaria.

La comparación entre las delegaciones permite vislumbrar que el problema principal para aquellas con mayor índice de pobreza en la ciudad –a quienes es un deber del Estado prestar mayor atención– es la grave ausencia de las autoridades, en especial de las delegacionales. Las autoridades de todos los niveles tienen la obligación reforzada de garantizar y respetar los derechos de las personas en situación de pobreza, no obstante, fue a esas personas a las que se dejó más abandonadas durante la emergencia del 19 septiembre de 2017.

La situación de las personas en condiciones de pobreza debe representar una oportunidad para el Estado para revertir las condiciones de desigualdad en las que han vivido por mucho tiempo. A partir de la necesidad de aplicación de una política pública, el Gobierno de la Ciudad de México debe aprovechar para contrarrestar esta condición que sobrepone a las personas a múltiples violaciones de derechos humanos.

Aunado a lo anterior, en la documentación realizada fue posible observar el trato diferenciado que sufrieron otros grupos como pueblos indígenas y mujeres, quienes requerían de medidas especiales en razón de la vulnerabilidad especial en la que se encontraban. Contrario a las obligaciones de las autoridades, la integridad de estas personas se puso en peligro. Por ejemplo, en los campamentos hubo constante presencia militar, lo cual pone en especial riesgo a las mujeres y niñas, como ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). En cuanto a integrantes de pueblos indígenas, las autoridades fallaron en comprender la importancia de los lazos comunitarios y no acondicionaron albergues para que las comunidades no fueran separadas.

## Obligaciones de progresividad y no regresividad

Por último, un punto que no puede ser obviado y necesita ser vigilado son las obligaciones constitucionales sobre progresividad y no regresividad, en particular en relación con el derecho a la vivienda. Este principio implica que la garantía de los derechos sólo puede ir en aumento y que éstos no deben ser disminuidos.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Sandra Serrano y Daniel Vázquez, *Principios y obligaciones de derechos humanos: los derechos en acción* (México: CDHDF, 2013) 35.

En razón de estas obligaciones se debe analizar la legislación que surgió como respuesta a la emergencia para reconstruir viviendas. La Ley para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México, en una entidad cada vez más resiliente, prevé diversos esquemas de reconstrucción de acuerdo, principalmente, con la situación socioeconómica de las personas afectadas. El texto los agrupará en dos: el esquema de gratuidad y el de crédito. Ambos son violatorios del mandato de no regresividad.

Sobre el primer esquema, en el artículo 21 de la Ley para la Reconstrucción se prevé que la reconstrucción sea de forma gratuita de la vivienda tenga 45 metros cuadrados. A pesar de que esto está planteado como un mínimo, el número resulta peligroso porque establece un estándar muy bajo que no necesariamente atiende a las condiciones de vivienda previas que tenían las personas damnificadas y puede resultar regresivo.

La documentación por parte de la CDHDF de la forma y tamaño en que se construyeron las viviendas es fundamental para que pueda determinarse si existen violaciones a las obligaciones de derechos humanos.

Por otro lado, respecto de los créditos, la Ley prevé un esquema mixto de financiamiento a través de la construcción y venta de viviendas adicionales en el artículo 38 de la Ley. Esto supone un esquema de redensificación que permite un incremento de hasta 35% respecto de la zonificación establecida en los programas de desarrollo urbano, o que las personas cedan parte del espacio en el que estaba su departamento para financiar la reconstrucción de su vivienda. Este esquema también es regresivo, pues provoca que las personas deban disminuir el espacio en el que vivían para evitar contraer deudas por décadas.

En razón de lo anterior, resulta fundamental que se entienda a la Ley para la Reconstrucción como una medida que puede tornarse regresiva y disminuir la calidad de la vida de las personas damnificadas. Por lo cual la Comisión tiene el deber de vigilar que no se incumpla las mencionadas obligaciones.

## Conclusiones

El esfuerzo de la CDHDF en la realización de este informe es digno de mencionarse. Muchas de las interpretaciones sobre violaciones a derechos humanos son innovadoras e interesantes como se mencionó anteriormente, en particular respecto de los desastres como una cuestión socialmente construida, el reconocimiento de desplazamiento forzado o la identificación de las afectaciones diferenciadas para personas mayores.

No obstante, se debe también recalcar que la ampliación de visión hacia más derechos y problemáticas puede contribuir al mejoramiento de la situación de las personas damnificadas. La desigualdad económica existente en todo el país es un eje que debe ser tomado en cuenta pues el temblor sacó a relucir la falta de garantía de derechos para muchas personas, este incumplimiento las pone en una situación de vulnerabilidad que agrava las consecuencias de un fenómeno natural como el sismo.

Conectado con lo anterior, es preciso que el Estado ponga atención especial en las personas en situación de pobreza puesto que el sismo podría ser un aliciente para un empobrecimiento mayor, contrariando las obligaciones de progresividad y no regresividad. Una visión que podría ayudar es la verificación de cumplimiento de los DESCAs, uno por uno.

La Comisión lo tiene claro, pero es necesario recalcar que el desastre no acaba el día en que se cierra el último albergue. Las violaciones a derechos humanos persisten hasta que la última persona recupere su vivienda y regrese a las condiciones de vida previas al temblor. En este sentido, el trabajo de la CDHDF debe seguir hasta que la última persona retorne a su hogar.

## Bibliografía

- Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. *Informe especial. El estado que guarda la garantía de los derechos humanos de las personas damnificadas por el sismo de septiembre de 2017 en la Ciudad de México. Radiografía a un año del desastre*. México: CDHDF, 2018.
- Comité DESC. Observación General 4 (1991). El derecho a una vivienda adecuada (E/1992/23); Observación General 13 (1999). El derecho a la educación (artículo 13) (E/C.12/GC/24); Comité DESC. Observación General 14 (2000) El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12) (E/C.12/2000/4).
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. "Pobreza a nivel municipal 2015." [https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/DistritoFederal/Paginas/pobreza\\_municipal2015.aspx](https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/DistritoFederal/Paginas/pobreza_municipal2015.aspx) (Fecha de consulta: 9 septiembre de 2018).
- García Jaramillo, Leonardo. *Constitucionalismo deliberativo: estudio sobre el ideal deliberativo de la democracia y la dogmática constitucional del procedimiento parlamentario*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.
- Macías, Jesús. *Los modelos gubernamentales para enfrentar los problemas del riesgo-desastre (Defensa Civil, Protección Civil, Manejo de Emergencias)*. México: 2016.

Organización de las Naciones Unidas. Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas (Principios Pinheiro). Sub-Comisión de Protección y Promoción de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (E/CN.4/Sub.2/2005/17).

Serrano, Sandra y Daniel Vázquez, *Principios y obligaciones de derechos humanos: los derechos en acción*. México: CDHDF, 2013.